

# 咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院

中国农业发展战略研究院

第 83 期

2022 年 2 月 26 日

## 资源性农产品进口依存度攀升对我国 风险隐患及对策建议

**摘要：**在世界经历大发展、大变革、大调整时期，全球经贸活动以“保安全、防风险”为特点的背景下，资源性农产品进口依存度不断攀升，极易出现国际市场断供、延供、技术垄断、传导输入等风险。在立足国内自给、稳定国内生产的基础上，为保障国内需求，更有效的利用国际市场，建议持续释放合理的长期需求信号，防止“大国效应”，并且加快培育中国大农商和发展贸易伙伴国，保障国内外市场稳定，同时加强核心技术攻关，全力突破“卡脖子”问题。

近年，我国资源性农产品进口依存度不断攀升。2020年大豆进口10 032.7万吨，进口依存度超过85%；玉米进口量从2018年的352万吨增加至2020年1 130万吨，短短两年进口依存度从1%上升至4%，2021年玉米进口继续增加，达到2 835万吨，超出去年进口量的1.51倍，对外依存度超过9%；食用植物油进口量从2018年的629万吨增加至2020年的983万吨，进口依存度从11%上升至15%，2021年进口1 039.2万吨，同比增长5.7%。随着消费结构升级，我国对资源性农产品的进口需求将进一步增加，由此带来的风险隐患不容忽视。2021年中央经济工作会议提出“正确认识和把握初级产品供给保障”“正确认识和把握防范化解重大风险”。面对资源性农产品进口依存度不断攀升的局面，要坚守底线思维、忧患意识，稳中求进，立足国内国外两个市场，防范风险，做到有备无患。

## 一、进口依存度过高带来的风险隐患

当今世界正处于大发展、大变革、大调整时期，各国经贸活动呈现以“保安全、防风险”为特点的新动向。在此背景下，资源性农产品进口依存度不断攀升，为其稳定发展埋下风险隐患。具体有四方面：

**（一）进口集中易遭受断供风险。**近年来，我国资源性农产品进口量持续扩大的同时，进口来源集中、品种集中问题凸显，给我国进口安全性和稳定性带来隐患。一是进口国别高度集中。从粮食进口看，我国主要的进口区域和国家包括北美洲的美国、加拿大，南美洲的巴西和阿根廷，大洋洲的澳大利亚，亚洲的缅甸、越南、巴基斯坦，欧洲的俄罗斯、乌克兰等。自2002年以来，美国和巴西一直位居我国粮食进口来源的前两名，2016年以

来粮食进口总量占比跃升至70%左右。我国作为世界第一大大豆进口国，来源集中问题更为突出，2020年进口大豆中，92.6%源于美国和巴西。二是进口品种集中。大豆对外依存度相当高，2001—2020年，大豆进口从1393.9万吨激增至10032.7万吨，年均增速10.9%。2020年大豆进口占国内粮食进口比超过70%。2020年以来玉米进口爆发式增长，首次突破进口配额，达到创纪录的1129.6万吨，约占粮食进口比例的8%。此外，高粱、大麦、DDGS等玉米替代品进口规模不断扩大，2020年进口量达1307.46万吨，占比超过9%。

高度集中的进口来源、进口品种将会增加供应链中断的风险。从农业生产端来看，作物生产的自然风险难以被有效分散。在未来全球气候持续变暖，极端天气和自然灾害频发的背景下，作物主产国生产供给不确定性增强。2021年世界多地经历“超级干旱”，美国、加拿大等农业出口国的多种作物生产受到影响。从农产品贸易端来看，除严重自然灾害导致的供给减少外，突发公共事件、国际市场异动、政局不稳等其他因素，还可能诱发农产品出口国通过出口限制措施禁止或限制出口，进一步加大供给源头的不确定性。贸易越集中于少数国家，源头性断供带来的风险越大、危害程度越深。

**(二) 国内外市场传导输入性风险。**随着我国广泛深入参与全球市场经济和国际贸易分工，国内市场不可避免地会受到国际市场波动的影响。尤其是我国深度融入国际农业价值链，与全球资本市场紧密捆绑，给国内农业产业安全带来潜在的市场风险。一方面，当资源性农产品国际市场价格异常上涨时，依赖进口原料供给的国内加工企业生产成本激增，进而可能引发国内相关

加工业的停产或亏损崩盘。若国外资本趁虚而入，国内加工产业还可能面临“失守”风险。另一方面，由于进口依存度高的资源性农产品国内外市场价格高度关联，国际市场价格波动极易传导至国内，从而引发输入性通货膨胀。这一点在植物食用油领域表现尤为明显，当前国际国内食用油价格联动效应强，国际市场任何“风吹草动”都将影响国内食用油价格。2021年以来，受新冠肺炎疫情、原料价格上涨和能源供给紧张等多方影响因素叠加，国际食用植物油价格涨势强劲，FAO植物油价格指数从年初的138.9上升至12月的178.5，上涨了28.5%；受国际价格推动，2021年1—11月国内食用植物油出厂价格也从随之上涨了31%，12月有小幅下调，但依旧在高位运行。此外，玉米、大豆等用作饲料和工业原料的资源性农产品，产业关联度高。国际农产品价格异常波动可通过价格传导和产业链延伸至国内诸多行业，影响范围广、影响机制复杂，加剧国内经济波动，也加大了国家宏观政策调控难度。

**（三）技术垄断隐藏“长臂管辖”风险。**种子是农业的“芯片”，而种子的核心价值则在于知识产权。当前，全球流通的大宗农产品，如转基因大豆、转基因玉米、转基因棉花，其核心转基因技术专利多被孟山都、杜邦等跨国种业公司垄断。技术专利作为跨国种业公司的“血液”，其一贯重视自己知识产权的保护：美国几乎将所有的转基因生物技术发明都纳入知识产权保护范围，建立了相对完善的保护体系；在其他商业化种植转基因作物的国家，跨国公司早将相关专利登记在册，以便后续随时可启动司法诉求。1996年起，孟山都、杜邦等跨国种业公司开始在全球布局转基因种子的商业化种植，以“专利申请先行、市场开拓

在后”的模式，成功进入了巴西、阿根廷、加拿大等 26 个国家，从而实现了转基因种子及相关技术的全球垄断。当前我国玉米、大豆主要进口来源中，美国大豆、玉米、棉花的平均转基因应用率达到 95%、巴西达 93%、阿根廷接近 100%，只有乌克兰玉米属于非转基因产品。虽然我国并未批准转基因粮食作物商业化种植，但国内粮食加工消费已与转基因作物高度关联。考虑到转基因技术高度垄断的背景，不排除极端情况下，美国可能将对华“长臂管辖”的内容拓展至转基因农产品领域，利用转基因技术产权要求其他进口来源国实行对华出口管制，以达到制裁目的。

**（四）运输链条长易导致延供风险。**2020 年全球贸易量为 130 亿吨，海运贸易占比达 89%，海运作为联通全球的纽带，是粮食和能源等关键战略物资运输的生命线。根据运输节点次序，主要存在三大潜在风险阻点。一是国内运输阻点，疫情爆发初期，超过 70 多个国家和地区进入紧急状态或实施境内交通管制，多个国家内地到港运输受阻、码头关闭，造成货物无法到达或滞留港口。国际航运业晴雨表 BDI 指数显示，2020 年 1—5 月 BDI 指数比上年同期下降约 42%，农产品贸易和生产资料运输受阻。二是港口拥堵阻点，2021 年全球进出口货量暴增，港口严重拥堵，船舶延误成为“新常态”，贸易运输的及时性遭遇严重挑战。2021 年，美西港口拥堵情况不断打破纪录。截至 2021 年 9 月 27 日，在洛杉矶港和长滩港外等待进港的集装箱货船数量创历史新高纪录，达 97 艘；船舶平均进港时间比原来增加了 1.5 天，延长至 8.7 天。三是海上航道堵点，全球气候变化等因素加剧了海峡航道运输风险，海上运输关键节点的阻塞次数显著增加，给农产品及时运达造成阻碍。2021 年 3 月，苏伊士运河堵塞停运期间，

导致 369 艘船只滞留，价值约 620 亿美元的货物延误。

## **二、防范资源性农产品进口依存度攀升风险的对策建议**

在我国农业资源环境约束日益趋紧的情况下，需密切关注国际资源性农产品市场供给状况、价格走势，加强贸易风险、自然风险、供给风险监测。为保障国内消费需求，在立足国内自给、稳定国内生产的基础上，通过适度进口弥补供需缺口，还要加强“卡脖子”问题技术攻关，积极参与国际贸易治理，强化供应链韧性，更加有效利用国际市场。

**（一）持续释放合理的长期需求信号，防止“大国效应”。**我国资源性农产品进口体量巨大，国内产需缺口往往引起国际高度关注，易连带产生“大国效应”，引起国际市场价格联动上涨。增加资源性农产品进口是经济全球化背景下市场结构优化的必然产物，需站在全球贸易自由化高度看我国资源性农产品进口问题，关注“大国效应”影响，合理利用国际资源。要充分考虑国际市场短期供给能力，把握好进口节奏，避免突然间集中大量进口的行为。提前给国际市场释放明确需求信号或给予合理稳定的进口需求预期，不仅能给出口国提前扩大生产或增加供给留出准备时间，甚至可以激励出口国加大生产投资和技术创新。此外，面对未来资源性农产品进口的常态化、趋势化，我国应在世贸组织和联合国粮农组织框架下推动农产品出口限制措施的规范化、透明化、程序化，促进完善出口限制措施应用机制与程序，确保国际经贸规则有效落实。

**（二）加快培育中国大农商，统筹布局国内外农业产业资源，增强产业链韧性。**加快培育具有核心竞争力的中国大农商，代表国家布局国内外产业资源和调控贸易供求，增加价格和利润分

配的话语权，打造产业链、价值链、创新链、资本链“四位一体”的全球第一梯队跨国贸易商。依托“一带一路”倡议、区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）等多边协议框架，鼓励大型企业“走出去”，通过贸易合作、产业投资、跨国并购等多种方式，强化对国外资源、物流、仓储及关键环节和运输节点的投资与布局，建立规模化海外资源性农产品生产加工储运基地，全面参与全球农产品产业链、价值链、供应链重构和管理。同时，深化与四大国际粮商等资源性农产品领域巨头的合作关系，推动其资源优势“为我所用、为我服务”。可依托我国大市场优势，借鉴高铁招标“以市场换技术”的成功经验，对国际贸易商分化瓦解、间隙利用，以达到保障产业安全的目的。

**（三）发展贸易伙伴国，强化区域性贸易协定相关约束，保障贸易渠道稳定。**要积极开拓贸易渠道，着力实现进口多元化，降低贸易集中度。依托“一带一路”、RCEP等区域贸易，发展更多贸易伙伴，抵御封锁禁运等潜在贸易风险。与主产国签署自由贸易协定，促进资源性农产品贸易合作。加快推进自贸区建设，在总结上海自贸区经验的基础上，建设更有影响力的国际经贸中心，充分发挥自贸区规模大、便利化优势，降低我国粮食进口成本。在自贸区建设基础上，积极打造我国的全球性大宗商品交易中心，这是未来争取国际话语权、占领国际经济社会地位不可或缺的内容，是打造中国国际金融中心和提升贸易经济发展核心竞争力的有效抓手，更是建设东亚经济中心极，进一步增强国家竞争力的内在要求。除此之外，不断增强我们的海上力量，在马六甲、南海等国际交通枢纽常态化巡航，保障我国进口货物航道稳定。

**（四）加强核心技术攻关，创新突破“卡脖子”问题，预防“长臂管辖”。**围绕“卡脖子”问题，建设一批综合性、专业性实验室，建设一批科学实验站和试验基地，开展共性技术攻关需求和技术集成创新转化。坚持稳定和完善的投入支持机制，加强良种重大科研联合攻关和绿色高质高效模式集成创新。推动企业成为技术创新主体，支持企业参与或主持科技重大专项、农业科研专项、高新技术产业化和农业科技成果转化等项目。持续加强国内农业领域知识产权保护，不断构建适应发展趋势、接轨国际标准的知识产权保护和服务体系，推动我国有自主知识产权的颠覆性技术尽快落地。

供稿人：钟 钰 甘林针 崔奇峰

（中国农业科学院农业经济与发展研究所

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

中国农业科学院战略研究中心）



(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

---

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: [icads@caas.cn](mailto:icads@caas.cn)

邮 编: 100081

---

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发